

Tierschutz vs. Freihandel

Gastautor

2014-07-03T12:48:51

von [CAROLINE HEMLER](#) und DANA RUDDIGKEIT



der Entscheidung *EC – Seal Products* vom 22. Mai 2014 hat der Appellate Body der Welthandelsorganisation (WTO) die Handelsbeschränkungen der EU zum Schutz von Robben als unvereinbar mit dem Recht der WTO erklärt. Dennoch wird die Entscheidung von beiden Parteien als Erfolg gefeiert. Der Appellate Body scheint tatsächlich einen angemessenen Ausgleich zwischen den betroffenen Interessen gefunden zu haben – auf den ersten Blick zumindest.

Der [Appellate Body der WTO](#) hat mit [EC – Seal Products](#) eine weitere Entscheidung zur „trade and...“-Problematik vorgelegt. Es geht also letztlich um die Frage, wieviel politischen Gestaltungs- und Regulierungsspielraum Freihandelsabkommen den Nationalstaaten zum Schutz öffentlicher Güter überlassen. Die Thematik ist spätestens seit der [Tuna – Dolphin-Entscheidung](#) 1992 ein Dauerthema im Welthandelsrecht und gewinnt, wie die Diskussionen um das [TTIP](#) zeigen, auch in der breiteren öffentlichen Debatte zunehmend an Aufmerksamkeit. Im Robbenfall befasst sich der Appellate Body erstmals mit dem Aspekt des Tierschutzes als Rechtfertigungsgrund zum Schutz der „öffentlichen Sittlichkeit“ nach [Art. XX \(a\) GATT](#).

Hintergrund

Gegenstand der Entscheidung sind Importverbote der EU auf Robbenprodukte ([VO 1007/2009](#) und [737/2010](#)). Hintergrund waren die anhaltenden Proteste der Tierschutzorganisationen gegen die brutalen Methoden der Robbenjagd, die häufig einen unnötig qualvollen Tod für die Tiere bedeuteten. Das Regelwerk der EU sieht zu dem grundsätzlichen Verbot der Einfuhr von Robbenprodukten in die EU einzelne Ausnahmen vor. So können bestimmte indigene Bevölkerungsgruppen der Inuit, nachdem sie eine einmalige Akkreditierung durchlaufen haben, Robbenprodukte importieren. Voraussetzung ist u.a., dass die zu importierenden Produkte aus Jagden stammen, deren Ausbeute zumindest teilweise innerhalb der Gemeinschaft

entsprechend den Traditionen verarbeitet und verbraucht wird. Bislang haben jedoch nur die grönländischen Inuit, nicht aber die kanadischen oder norwegischen Inuit von dieser Ausnahme Gebrauch gemacht.

Kanada und Norwegen gingen gegen diese Importbeschränkungen vor und baten noch im November 2009 um Konsultationen vor dem Streitschlichtungsgremium der WTO, dem Dispute Settlement Body (DSB). Schließlich wurde im März 2011 [zur Entscheidungsfindung in erster Instanz](#) ein Panel eingerichtet. [Das Panel erklärte](#) das Importverbot im Ergebnis als unvereinbar mit dem Recht der WTO. Gegen den Panelentscheid legten beide Seiten Rechtsmittel ein und wandten sich an den Appellate Body.

Anwendungsbereich des TBT-Übereinkommens

Der Appellate Body setzt sich anfänglich mit der Anwendbarkeit des [TBT-Übereinkommens](#) auseinander, das als Spezialabkommen zum freien Warenverkehrsabkommen ([GATT](#)) der Harmonisierung technischer Produktstandards dient. Entgegen der Rechtsauffassung des Panels lehnt der Appellate Body dessen Einschlägigkeit jedoch ab. Es handele sich bei den verbotenen Fang- und Tötungsmethoden nicht um Eigenschaften, die dem Produkt selbst anhaften. Somit liege keine technische Produktregulierung vor. Der Appellate Body grenzt den Anwendungsbereich des TBT-Übereinkommens damit folgerichtig ein. Ungeklärt bleiben jedoch die Fragen, was unter einer technischen Vorschrift („[technical regulation](#)“) zu verstehen ist und inwieweit Maßnahmen, die zum Tierschutz ergehen, unter den Begriff der Verfahrens- und Herstellungsmethoden (PPMs) von Produkten zu fassen sind.

De Facto-Diskriminierung

Bei der Prüfung des Tatbestands der [Diskriminierungsverbote des GATT](#) schließt sich der Appellate Body dem Panel im Ergebnis an. Obwohl die Regelung gleichermaßen für sämtliche Robbenprodukte gilt, stellt sie nach Ansicht des Appellate Body eine *de facto*-Diskriminierung dar. Gestützt wird dieses Ergebnis darauf, dass sich die Regelung faktisch zuungunsten der kanadischen und norwegischen Produzenten auswirkt. Hervorzuheben ist, dass der Appellate Body den Prüfungsmaßstab nochmals nachdrücklich klarstellt: Auch bei einer bloßen *de facto*-Diskriminierung habe die Bewertung der regulatorischen Zwecksetzung nicht innerhalb des Tatbestands der Diskriminierung gleicher Produkte zu erfolgen. Der Regelungszweck könne vielmehr erst im Rahmen der Rechtfertigung geprüft werden (para 5.115). Daraus folgt, dass die beklagte Partei die Beweislast für die konsistente Verfolgung eines legitimen Regulierungszwecks zu tragen hat. Der Appellate Body bestätigt ferner, dass sowohl das [Meistbegünstigungsprinzip](#) als auch das Prinzip der [Inländergleichbehandlung](#) bereits die Erwartung entsprechender Wettbewerbsbedingungen schützen, so dass eine konkrete Auswirkung auf die Handelsvolumina nicht nachgewiesen werden muss (para. 5.82). Der Tatbestand der Diskriminierungsverbote wird damit durch den Appellate Body überaus weit gefasst. Besonderes Augenmerk wird zukünftig wohl auf jene Kriterien gelegt werden müssen, die eine Eingrenzung bewirken können. Insbesondere wird

die Frage zu klären sein, welche negativen faktischen Auswirkungen auf den Handel noch der staatlichen Regulierungsmaßnahme im Sinne einer „genuine relationship“ zugerechnet werden können. Schließlich können auch die besonderen Umstände, „including the design, structure, operation and application of the measure“, eine einschränkende Rolle spielen (para. 5.112). Angesichts der Weite des jeweiligen Tatbestands ist die Anwendung der Rechtfertigungsnorm des [Art. XX GATT](#) von umso größerer Bedeutung.

Tierschutz als Rechtfertigungsgrund von Handelshemmnissen

Dass der Appellate Body im Anschluss an den Panelentscheid den Tierschutz („animal welfare“) als legitimes Regulierungsziel unter [Art. XX \(a\) GATT](#) gefasst hat, wird von Tierschützern als wichtiger Etappensieg gefeiert. Art. XX (a) GATT erlaubt Maßnahmen, die notwendig sind zum Schutz der „öffentlichen Sittlichkeit“. Die vom Appellate Body verwendete Definition (para. 5.199) wird erstaunlich weit gehandhabt. Maßgeblich ist allein, ob in der EU eine entsprechende moralische Überzeugung vorherrscht. Es werden weder objektive Kriterien aufgestellt noch muss die EU darlegen, dass die Robbenjagd unterhalb des in der EU im Übrigen vorherrschenden Standards im Tierschutz fällt. Zwar ist dem Appellate Body zuzugeben, dass eine wissenschaftliche Risikobewertung nicht zum Konzept der „öffentlichen Sittlichkeit“ passt. Die gewählte Herangehensweise wäre aber dazu geeignet, jeder öffentlichen Entrüstung Anlass zu protektionistischen Maßnahmen zu geben.

Zu dieser weiten Definition passt auch die ablehnende Haltung des Appellate Body, die EU-Regelung am Rechtfertigungsgrund des [Art. XX \(b\) GATT](#) zu messen. Dieser lässt handelsbeschränkende Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit von Tieren zu. Nachvollziehbare objektive und vor allem bereits multilateral ausgehandelte Kriterien könnten hierfür die schon seit einiger Zeit von der Weltorganisation für Tiergesundheit (OIE) erarbeiteten [internationalen Standards zum Tierschutz](#) bieten. Zwar beruhen auch diese Standards auf ethischen Wertvorstellungen, was ein Abrücken vom vorherrschenden Wissenschaftlichkeitsprinzip für Art. XX (b) GATT bedeuten würde. Es wird aber kaum zu leugnen sein, dass das tierische Wohlergehen („[animal welfare](#)“) auch auf tiergesundheitslichen Aspekten beruht. Mit der Argumentation, dass die EU ihre Importverbote allein auf das Regelungsziel der öffentlichen Sittlichkeit stützt, hatte jedoch bereits das Panel eine Rechtfertigung nach Art. XX (b) GATT ausgeschlossen.

Einschränkung durch den „Chapeau“

Alleiniger Maßstab zur Rechtfertigung von Importbeschränkungen aus Gründen des Tierschutzes bleibt somit Art. XX (a) GATT. Dieser scheitert jedoch am sog. „Chapeau“ (*principle of good faith*) von Art. XX GATT, der zwischen legitimen Regulierungsinteresse und verschleiertem Protektionismus unterscheiden soll. Hiernach darf die handelsbeschränkende Maßnahme nicht so angewendet werden, dass sie zu einer willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Ländern führt, in denen gleiche Verhältnisse bestehen. Sie darf auch nicht zu einer verschleierte Beschränkung des internationalen Handels führen. Der

Appellate Body erkennt in der Importbeschränkung auf Robbenprodukte der EU eine „willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung“ zwischen Grönland und Kanada bzw. Norwegen. Die EU habe nicht widerlegt, dass in den Ländern die gleichen Verhältnisse den Tierschutz betreffend bestehen. Sie habe es auch nicht geschafft, zu entkräften, dass die Robbenfangmethoden der Inuit keine tierschutzspezifischen Bedenken vergleichbar derer kommerzieller Fangmethoden aufwerfen. Die unterschiedliche Handhabung von Robbenprodukten aus indigener Jagd zu denen aus kommerzieller Jagd sei daher mit der Verfolgung des Regelungsziels Tierschutz nicht in Einklang zu bringen. Die EU habe nicht versucht, auch die Robbenfangmethoden der Inuit im Hinblick auf Tierschutzaspekte zu verbessern. Dem Wortlaut der Regelung nach könnten auch kommerzielle Fangmethoden unter die Ausnahmegesetzvorschrift zu ziehen sein. Schließlich hätte die EU mehr dazu beitragen können, den Marktzutritt der kanadischen Inuit zu verbessern.

Ausblick

Ob tatsächlich – wie von manchen Seiten zu vernehmen – nur kleinere Anpassungen nötig sind, um die WTO-Konformität der EU-Regulierungen herzustellen, ist damit zu bezweifeln. Der Appellate Body hat eine Reihe von Problemen nach dem Prinzip der „judicial economy“ nur angedeutet, nicht aber entschieden. Bewusst („while recognizing the systemic importance of that question“) hat er etwa [das Problem des Schutzes extraterritorialer Güter und der daraus resultierenden Jurisdiktionskonflikte](#) ausgespart. Grundsätzlich gilt, dass Handelsbeschränkungen, die nicht an Eigenschaften eines Produkts, sondern an Handlungen außerhalb des Hoheitsgebietes des jeweiligen Staates anknüpfen, nur sehr eingeschränkt einer Rechtfertigung offenstehen können. Anderenfalls könnte vorliegend gerade der weite Begriff der „öffentlichen Sittlichkeit“ dazu führen, dass einzelne Staaten ihre jeweiligen Vorstellungen unilateral durchsetzen. Eine Diskussion, ob die zum Schutz extraterritorialer Güter vor allem in [US – Shrimp](#) entwickelten Kriterien übertragen werden könnten, wäre insofern wünschenswert gewesen. Ohne Klärung dieser Fragen wird die grundsätzliche Bejahung des Art. XX (a) GATT im Ergebnis kaum von Nutzen sein können. Dass die Entscheidung als Sieg für den Tierschutz gefeiert wird, dürfte daher als übereilt zu bewerten sein.

Caroline Hemler ist Rechtsanwältin bei Redeker Sellner Dahs am Standort in Brüssel und promoviert derzeit bei Prof. Dr. Andreas Heinemann an der Universität Zürich zu einem WTO-rechtlichen Thema. Daneben übt sie eine Lehrtätigkeit an der DUW in Berlin aus und ist Mitveranstalterin des Brussels Round Table on World Trade Law. Sie hat zum WTO-Recht, zum Kartellrecht und zum Europäischen Lebensmittelrecht veröffentlicht.

Dana Ruddigkeit ist Referendarin am Oberlandesgericht Naumburg und absolviert derzeit ihre Wahlstation im Brüsseler Büro von Redeker Sellner Dahs. Als Stipendiatin der Stiftung Geld und Währung wurde sie im Rahmen des Graduiertenkollegs Global Financial Markets an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg unter Betreuung von Prof. Dr. Christian Tietje promoviert. Sie hat

zum Recht der WTO, zur internationalen Finanzarchitektur und zum Kartellrecht veröffentlicht.

